Legislative Summary **LS-501E**

BILL C-37: AN ACT TO AMEND THE TELECOMMUNICATIONS ACT

Sam N. K. Banks
Law and Government Division

7 February 2005
Revised 8 December 2005

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Parliamentary Information and Research Service

106-03318/

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-37

HOUSE OF COMMONS		SENATE	
Bill Stage	**Date**	**Bill Stage**	**Date**
First Reading:	13 December 2004	First Reading:	25 October 2005
Referred to Committee:	7 February 2005	Second Reading:	2 November 2005
Committee Report:	13 June 2005	Committee Report:	22 November 2005
Report Stage and Second Reading:	20 October 2005	Report Stage:	23 November 2005
Third Reading:	24 October 2005	Third Reading:	24 November 2005

Royal Assent: 25 November 2005

Statutes of Canada S.C. 2005, c. 50

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

Page

BACKGROUND 1

A. The Problem 1

B. The Existing Regulatory Framework 2

C. The Proposed Solutions 3
1. Power to Impose Fines 3
2. Ability to Delegate Various Administrative Duties 3
3. Creation of a National Do Not Call List 3

DESCRIPTION AND ANALYSIS 4

A. A National Do Not Call List 4

B. Exemptions to the Do Not Call List 5

C. Administrative Monetary Penalties 7

D. Defences 8

E. Time Limitations 9

F. Review 9

G. Coming Into Force 9

COMMENTARY 9

A. Comments From Marketers 10

B. Media Coverage 12

C. Next Steps 15

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-37: AN ACT TO AMEND THE TELECOMMUNICATIONS ACT*

BACKGROUND

Bill C-37, An Act to amend the Telecommunications Act, addresses unsolicited telecommunications, known as telemarketing calls, in Canada. It was introduced in the House of Commons and given first reading on 13 December 2004. It was referred to the House of Commons Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology on 7 February 2005. On 13 June 2005, the bill was reported back to the House of Commons with amendments. **Further amendments were made by both the House and the Senate. The bill was given Royal Assent on 25 November 2005. It is currently not in force.**

A. The Problem

Many Canadians consider telemarketing calls to be irritating and do not wish to receive them. According to a poll cited by Industry Canada, 97% of Canadians claim to have a negative reaction to such calls.(1)

---

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this legislative summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) Industry Canada, News Release, "Minister of Industry Tables Legislation for National Do Not Call List," 13 December 2004, http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/af913527c10aeb6a852564820068dc6c/85256a5d006b972085256f690056a4a8!OpenDocument.

B. The Existing Regulatory Framework

The Canadian Radio-television and Telecommunications Commission (CRTC, or "the Commission") regulates telecommunications and telemarketing, the latter authorized by section 41 of the *Telecommunications Act*, 1993, c. 38.[2]

The CRTC defines telemarketing as "the use of telecommunications facilities to make unsolicited calls for the purpose of solicitation where solicitation is defined as the selling or promoting of a product or service, or the soliciting of money or money's worth, whether directly or indirectly and whether on behalf of another party. This includes solicitation of donations by or on behalf of charitable organizations."[3]

Current CRTC regulations state that telemarketers must remove a customer's name and telephone number from their calling lists upon request and maintain a "do not call" list which must remain active for three years. Each "do not call" list is company-specific, and a customer must therefore make individual requests to be removed from the calling list of each of Company A, Company B, Company C and so on.

Telemarketers who fail to comply with this and other regulations can have their service suspended or disconnected by their telecommunications service provider. As a further enforcement tool, the CRTC can issue an order that service to a telemarketer be suspended or disconnected, and it can also issue an order prohibiting all service providers from reconnecting that telemarketer for a set period of time.

The *Telecommunications Act* also provides for the possibility of a criminal prosecution for the contravention of a CRTC order with respect to telemarketing calls. Upon summary conviction, an individual is liable to a fine not exceeding $10,000 for a first offence or $25,000 for a subsequent offence; in the case of a corporation, to a fine not exceeding $100,000 for a first offence or $250,000 for a subsequent offence.[4] Such prosecutions are rare, and the CRTC itself lacks the power to impose these fines.

Telemarketers appear undeterred by the present regulations.[5]

---

(2) This section states:

> The Commission may, by order, prohibit or regulate the use by any person of the telecommunications facilities of a Canadian carrier for the provision of unsolicited telecommunications to the extent that the Commission considers it necessary to prevent undue inconvenience or nuisance, giving due regard to freedom of expression.

(3) CRTC Telecom Decision CRTC 2004-35.

(4) *Telecommunications Act*, section 73(2)(*c*).

(5) CRTC Telecom Decision CRTC 2004-35, paras. 84 and 85.

C. The Proposed Solutions

1. Power to Impose Fines

In its review of telemarketing rules released in May 2004, the CRTC noted that "better enforcement of the existing rules is the major factor in increasing their effectiveness."[6]

The Commission observed that a key to that better enforcement would be the ability of the Commission itself to impose appropriate fines on telemarketers that have breached the rules.

Noting that Parliament has granted the power to impose "administrative monetary penalties" to numerous other agencies and departments, the Commission sought this power for itself as a means of enforcing compliance with the legislation. The Commission stated that such a fining power would "provide a flexible, timely and cost-effective response to violations that do not warrant criminal prosecutions or other costly and lengthy procedures."[7] It would also have "a significant deterrent effect"[8] on telemarketers that might be inclined to operate beyond the regulations.

2. Ability to Delegate Various Administrative Duties

The Commission was also of the view that it would be advantageous to delegate various powers to an administrator to handle telemarketing complaints, but again noted a lack of statutory authority to do so.[9]

3. Creation of a National Do Not Call List

Perhaps most significantly, the Commission acknowledged that separate "do not call" lists for each telemarketer are less effective and more onerous on consumers, who must contact each telemarketer individually in order to remove themselves from that particular telemarketer's call list. In the Commission's view, a national "do not call" list where consumers could register once to stop all unwanted telemarketing calls would be more efficient.

---

(6) *Ibid.*, para. 83. See also paras. 86-88.

(7) *Ibid.*, para. 88.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*, para. 90.

However, the CRTC stated that it would be counter-productive to establish a national "do not call" registry without significant enforcement and administrative measures,[10] both of which are lacking in the current legislation.

This bill attempts to address these three proposed solutions.

At the committee stage, the bill was amended to add several new clauses to the *Telecommunications Act*. These amendments require the CRTC to report to the Minister annually on the operation of the national do not call list, and further require a review of the do not call legislation three years after the coming into force of the Act as amended.

Most significantly, perhaps, the bill was amended to provide certain exemptions – notably for charities, "existing business relationships," political parties, **newspapers** and pollsters – from inclusion on the national do not call list. In other words, calls that fall within these limited groups would not be prohibited under the amended *Telecommunications Act*.

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-37 contains three clauses.

Clause 1 proposes amending the CRTC's authority to regulate unsolicited telecommunications, under section 41 of the *Telecommunications Act*, by adding proposed sections 41.1 through 41.7 to the Act. The House of Commons Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology amended the bill by adding sections 41.6 and 41.7 to clause 1, and adding clause 2.1.

A. A National Do Not Call List

The proposed provisions establish the legislative framework necessary for the creation and administration of a national do not call list (section 41.1).

Clause 1 gives the Commission the power to administer databases or information systems for a national do not call service (section 41.2). It also allows the Commission to delegate to a third party the operation of this service (section 41.3).

The clause allows the delegate to charge rates for carrying out its delegated duties (section 41.4), and it grants the Commission powers to regulate the rates the delegate charges for its services and regulate the manner in which the delegate exercises its powers (section 41.5).

---

(10) *Ibid.*, paras. 91-93.

B. Exemptions to the Do Not Call List

New section 41.6 within clause 1 of the bill requires the CRTC to report to the Minister on the operation of the national do not call list for the previous fiscal year. This annual report is to include any costs or expenditures related to the list, the number of telemarketers accessing the list, any inconsistencies in the prohibitions or requirements of the CRTC under section 41 of the *Telecommunications Act* that are applicable to the operation of the list, and an analysis of the list's effectiveness. **In its consideration of the bill, the Senate amended this clause to require that the annual report the CRTC is to file on the operation of the national do not call list be tabled before both Houses of Parliament (not only before the House of Commons, as was previously the case).**

New section 41.7 contains the exemptions that were added by the Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology during its consideration of the bill. The proposed new do not call legislation will not prohibit unsolicited telecommunications made by or on behalf of:

- a registered charity within the meaning of section 248(1) of the *Income Tax Act*;
- a political party that is a registered party as defined in subsection 2(1) of the *Canada Elections Act* or that is registered under provincial law for the purposes of provincial or municipal elections;
- a nomination contestant, leadership contestant or candidate of a political party; or
- an association of members of a political party.

Calls made for the sole purpose of soliciting a subscription for a newspaper of general circulation would also not be prohibited under the amended *Telecommunications Act*. This new addition to the list of those exempt from the national do not call list was added by the House of Commons at third reading of this bill.

Also not prohibited are unsolicited telecommunications made to a person with whom the caller has an existing business relationship and who has not made a do not call request to that caller, and unsolicited telecommunications made for the sole purpose of collecting information for a survey of members of the public.

The terms "candidate," "leadership contestant" and "nomination contestant" are defined in new amendment 41.7(2), as is "existing business relationship." This latter term is defined as:

> a business relationship that has been formed by a voluntary two-way communication between the person making the telecommunication and the person to whom the telecommunication is made, arising from
>
> > (*a*) the purchase of services or the purchase, lease or rental of products, within the eighteen-month period immediately preceding the date of the telecommunication, by the person to whom the telecommunication is made from the person or organization on whose behalf the telecommunication is made;
> >
> > (*b*) an inquiry or application, within the six-month period immediately preceding the date of the telecommunication, by the person to whom the telecommunication is made in respect of a product or service offered by the person or organization on whose behalf the telecommunication is made; or
> >
> > (*c*) any other written contract between the person to whom the telecommunication is made and the person or organization on whose behalf the telecommunication is made that is currently in existence or that expired within the eighteen-month period immediately preceding the date of the telecommunication.

Section 41.7, on exemptions, is rounded out by two further amendments that were made at the committee stage. One requires exempted callers to identify the purpose of their call and to state the person or organization on whose behalf the call is being made (section 41.7(3)). Section 41.7(4) requires all exempt persons and organizations to maintain their own do not call list and to ensure that no call is made to a person who has asked to be placed on that list.

Under these amendments, therefore, it will be permissible for those people or organizations as set out in section 41.7(1) to make unsolicited telecommunication calls; however, if the recipient of those calls asks to be placed on that person's or organization's do not call list, further calls to that recipient are prohibited.

Several amendments were made by the House of Commons at the report stage and second reading of the bill. All but one of these amendments were of a minor nature and ensure concordance with changes made to the bill at the committee stage. For example, one change simply altered a section number from 41.5 to 41.7, reflecting the fact that the bill, as amended, proposed to add two additional subsections to the Act.

Other amendments made by the House reflect a change in the French name of the national do not call list from "liste de numéros exclus" to "liste d'exclusion nationale."

The House made one substantive change to the bill at report stage and second reading. New subsection 41.7(5) was added to the Act to ensure that subsections (3) and (4) of section 41.7 do not apply to survey calls. This means that those making calls for the sole purpose of collecting information for a survey of members of the public are not obliged to identify the purpose of their call and the person or organization on whose behalf the call is made, and do not have to maintain and abide by a distinct do not call list.

C. Administrative Monetary Penalties

Clause 2 proposes numerous amendments to Part V of the *Telecommunications Act*, dealing with investigation and enforcement matters.

After section 72 of the *Telecommunications Act*, a section entitled "Administrative Monetary Penalties" is added. This section gives the Commission the power it seeks to levy administrative monetary penalties as an enforcement measure. It also gives the Commission the power to delegate various administrative, investigative, inspection and enforcement powers to a third party.

New section 72.01 states that every contravention of a prohibition or requirement of the Commission under section 41 of the *Telecommunications Act* constitutes a violation. Thus, each telemarketing call to a number registered on the do not call list is a violation.

Individuals who commit such a violation are subject to an administrative monetary penalty of up to $1,500 per infraction (i.e., per offending call). The penalty for corporations committing violations is a maximum of $15,000 per infraction. This clause of the bill was amended by the Senate to allow flexibility in the dollar amounts imposed for infractions of a do not call list. Prior to this Senate amendment, the penalties were fixed amounts of $1,500 and $15,000 per infraction for individuals and corporations, respectively.

The Commission is given the power to designate persons for the administration of telemarketing regulations under section 41 of the Act. These authorized persons will be able to request from telemarketers periodic reports or other forms of information necessary for the administration of the Act (section 72.06).

Where they believe, upon reasonable grounds, there is information relevant to the enforcement of section 41, authorized persons may enter and inspect any place (section 72.06(1)). If that place is a dwelling-house, however, an *ex parte* warrant obtained from a justice by information on oath is needed before entry (section 72.06(2)).

Proposed section 72.07 details the contents of the notice of violation, which must include: the name of the person believed to have committed the violation; the penalty; and the right to either pay the penalty or make representations to the Commission with respect to the violation. The proposed legislation thus gives the person the option of disputing the notice of violation. The notice must also include a statement that if a person fails to pay the penalty or make representations to the Commission, he or she will be deemed to have committed the violation and the Commission may impose the penalty (section 72.07(2)(*c*)).

If a person chooses to make representations to the Commission with respect to a notice of violation, the Commission must decide, on a balance of probabilities, whether he or she committed the violation (section 72.08(2)). Where the Commission decides, on that balance, that a violation has occurred, it may impose the penalty outlined in section 72.01.

Where a violation has been made out, the Commission must provide the person with a copy of the decision, together with a notice of a right of review or appeal of that decision, as set out in sections 62 and 64 of the Act.

An administrative monetary penalty is a debt owed, and may be recovered as such. However, there is a five-year time limitation on the right to commence a recovery action (section 72.09(2)).

D. Defences

A person may establish that he or she exercised due diligence to prevent the violation (section 72.1(1)). This means that a person may give evidence that he or she took all reasonable efforts to ensure that the actions taken were within the law. If that evidence is accepted, it constitutes a defence.

All common-law rules and principles available as justification or excuse in relation to a violation of the telemarketing regulations apply (section 72.1(2)). This means that unless they are specifically excluded by the *Telecommunications Act* or inconsistent with the Act, all excuses and justifications available in common law may be used to justify or excuse a violation of these telemarketing regulations.

E. Time Limitations

An action in relation to a violation must be commenced within two years after the day on which the subject-matter of the proceedings became known to the Commission (section 72.12(1)).

As well, there is a five-year time limitation on the right to commence a recovery action for an administrative monetary penalty (section 72.09(2)).

F. Review

New clause 2.1 requires that a parliamentary committee undertake a review of the administration and operation of the provisions enacted by the bill three years after the bill comes into force.

G. Coming Into Force

Clause 3 states that this Act will come into force on a day to be fixed by the Governor in Council.

COMMENTARY

Bill C-32 sets up the framework for certain changes to the way in which telemarketing calls are regulated.

In its original form, the bill was silent as to exemptions from the proposed national do not call list. The expectation was that if the legislation was passed, the CRTC would embark on a series of consultations with industry and consumers to determine how best to implement the legislation. It was thought that these consultations would address questions such as how the national do not call list would operate, how much it would cost, whether companies would be allowed to contact existing customers regardless of whether or not they were on the do not call list, and whether certain organizations such as those with existing business relationships, or charities or political parties, would be exempt from the do not call list.

The amendments to the bill introduced at the committee stage **and added by the House**, however, set out exemptions to the list. Notably, the amendments require that those people or organizations that are to be exempt from the national do not call list maintain their own do not call lists so that people who do not wish to be contacted by charities or politicians, for example, may ask not to be contacted again.

The effect of this is to create more than one do not call list with which Canadians must register in order to prevent unwanted unsolicited telecommunications: one list to block all calls from persons and organizations that are *not* exempt from the national list, and other lists to stop calls from persons and organizations that *are* exempt from the national list.

It is anticipated that once a national do not call list is operational, Canadians who do not wish to receive telemarketing calls from non-exempt callers can make a single call to a centralized registry at a 1-800 number, or perhaps fill out an on-line form, to add their telephone number to the do not call list. Telemarketers would be required to regularly download and respect this list.

The registry is expected to be funded on a cost-recovery basis from the telemarketers themselves.

There appears to be considerable support for a national do not call list. Industry Canada background information on this legislation cites a 2004 Environics survey indicating that 79% of respondents queried on telemarketing supported a national do not call list and 66% of respondents stated that they would be likely to sign up for this service.[11] The same survey further indicated that 97% of Canadians reported a negative reaction towards unsolicited calls.

A similar do not call registry in the United States has proven to be very popular. Created in late 2003, it now has 65 million registrants, or slightly more than half of all households. In addition to being popular, it appears to be effective: "More than half the people on the list say they don't get any calls at all, and others say the number of calls has dropped from 30 a month to less than 5."[12] Fines for offending calls can reach US$11,000 for each complaint.

A. Comments From Marketers

Unsurprisingly, some telemarketers do not support the proposed legislation.

According to one such marketer, telemarketing calls work: "The latest statistics show 18% of calls result in a sale – more effective than any other form of advertising." Telemarketing "allows firms to sell millions of dollars worth of products [and gives] thousands of people the chance to earn a living."[13]

---

(11) Industry Canada (2004).

(12) J. Fitzpatrick, "Legislation will offer relief from telemarketers," *The Chronicle Herald* [Halifax], 27 December 2004, p. C1.

(13) Stan Body, "Don't call us, we'll call you," Letters, *Edmonton Journal*, 19 December 2004, p. A17.

This commentator suggested that the current rules for telemarketing are sufficient to regulate marketers through "voluntary or company-specific do not call lists that have been the industry standard for years among legitimate firms."[14] It was further argued that being on a do not call list removes a consumer's "chance to learn about new products and services that could improve their lives in some way. It removes a business's opportunity to reach the consumer directly."[15]

Moreover, some commentators have pointed out that there is an alternative to adding more regulation and more bureaucracy: when called by a telemarketer, an individual may request to be put on that company's do not call list and then hang up.

On the other hand, the Canadian Marketing Association (CMA) supports this legislation; indeed, it has been urging the creation of a national do not call registry since 2001.

The CMA is the largest marketing association in Canada. It has 800 corporate members across a wide range of marketing disciplines, including major financial institutions, insurance companies, publishers, retailers, charitable organizations, agencies, relationship marketers and those involved in e-business and Internet marketing.

The CMA has maintained its own version of a do not contact registry on behalf of its members since 1988, but can do little beyond revoking the membership of marketers who do not respect its list. Moreover, the organization cannot police other marketers who are not members of the association.

John Gustavson, president and chief executive officer of the CMA, stated:

> We believe a compulsory do-not-call service for all companies that use the telephone to market their goods and services to potential customers is the most effective means to curtail consumer annoyance with telemarketers. At the same time, such a service will help protect the viability of a marketing medium that employs over 270,000 Canadians and generates more than $16 billion in sales each year.[16]

The CMA further argues that a do not call registry would make marketers more efficient by making them target only those customers who were open to their product pitches.

---

(14) *Ibid.*

(15) *Ibid.*

(16) Canadian Marketing Association, News Release, "Canadian Marketing Association welcomes legislation to create national do-not-call service," 13 December 2004, http://www.the-cma.org/newsroom/newsrelease131204.cfm.

B. Media Coverage

The proposed legislation **notion of a national do not call list** has attracted some media attention. Coverage has been mostly favourable, citing the Environics poll that suggests the majority of Canadians support this legislation and would probably sign up on a national do not call list, as well as the recent and apparently popular U.S. legislation on the same subject.(17)

Noted as a cause for possible concern in relation to the operation of the do not call list is the federal government's "astonishing incompetence as displayed in the national gun registry, the cost of which has now soared past $1 billion."(18) On this topic, one commentator stated: "A Canadian registry could be effective and popular, too. However, as the federal gun registry shows, Ottawa has an uncanny way of turning a modest project into a billion-dollar fiasco. This project will only be worthwhile if bureaucrats can keep it simple and inexpensive."(19)

Another commentator suggested as an alternative that consumers request that their names be added to a "do call" list rather than to a "do not call" list. In other words, why must call recipients be the ones to remove themselves from call lists? "Why shouldn't everybody be assumed to be off the list, except for those who sign on?"(20)

Other comments expressed concerns about the need to divulge more personal information (name, telephone number) to another database, and the security of that information.(21)

Comments in opposition to the bill question the necessity of regulation in the first place, wondering instead why Canadians simply don't hang up in the face of unwanted telemarketing calls.(22) It is suggested that "this is not something that needs government

---

(17) See, for example, Fitzpatrick in *The Chronicle-Herald*, 27 December 2004; Forum, "'Don't call' list the perfect gift," *The StarPhoenix* [Saskatoon], 17 December 2004; p. A14; Opinion, "Putting a hold on telemarketers," *The Edmonton Journal*, 14 December 2004, p. A14; J. Ibbitson, "Not coming to a phone near you," *The Globe and Mail* [Toronto], 14 December 2004, p. A4; and Editorial, "Don't-call-us legislation is most welcome, with one reservation," *The Vancouver Sun*, 14 December 2004, p. A14.

(18) Editorial in *The Vancouver Sun*, 14 December 2004, p. A14.

(19) Editorial, "Can Ottawa run a registry?" *The Calgary Herald*, 14 December 2004, p. A12.

(20) C. Gordon, "Timely government whacking," *The Guardian* [Charlottetown], 21 December 2004, p. A6.

(21) Opinion in *The Edmonton Journal*, 14 December 2004.

(22) Editorial, "Has it come to this?" *The Winnipeg Sun*, 21 December 2004, p. 10; Editorial, "Hang up on this law!" *The Edmonton Sun*, 19 December 2004, p. 15.

intervention in order to solve the problem."[23] Some cite this legislation as an example of over-regulation and "over-kill"[24] that threatens to "stifle the industry and kill jobs."[25]

After the bill was re-published with the amendments made by the House of Commons Standing Committee on Industry, Natural Resources, Science and Technology, *Toronto Star* business journalist Tyler Hamilton observed that the amendments "could actually increase the number of unsolicited phone calls we receive in the evening."[26] Since charities constitute a large number of unsolicited calls, exempting them would give such organizations "a get out of jail free card."[27] According to the Environics "Survey Results on Telemarketing" that is included with Industry Canada's background information on this bill, "among those who would likely sign up for the Do Not Call List, 66% would not want to receive calls from charities calling to raise money."[28] Noting this, the commentator reflected, "If the do-not-call registry is indeed a consumer-protection tool, shouldn't the wishes of consumers be reflected in the product?"[29]

Further difficulties may arise from the new amendments' attempt to exempt from the national do not call list marketers who have an "existing business relationship" with consumers. The amendment defines such a relationship so as to capture commercial transactions within the past 18 months. Because of this exemption from the proposed national do not call list, consumers may still be contacted by businesses up to 18 months after they cancel whatever service they had with those companies. Consumers could request to be put on that business's individual do not call list, but the onus is on the consumer to make the request. Since many businesses already have their own internal do not call lists and honour consumers' requests not to receive further calls, it could be said that this amendment would not substantially change the present situation.

---

(23) Editorial in *The Winnipeg Sun*, 21 December 2004.

(24) Body in *The Edmonton Journal*, 19 December 2004.

(25) Stan Body, "I'm a telemarketer and I resent the labelling," Letters, *The Whitehorse Star*, 20 December 2004, p. 8.

(26) T. Hamilton, "Hang up on phone marketers' lobbying," *The Toronto Star*, 30 May 2005, p. D01.

(27) *Ibid.*, quoting legal counsel for the Public Interest Advocacy Centre in Ottawa.

(28) Industry Canada, News Release, "Minister of Industry Tables Legislation for National Do Not Call List," 13 December 2004, http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/af913527c10aeb6a852564820068dc6c/85256a5d006b972085256f690056a4a8!OpenDocument.

(29) Hamilton (2005).

Moreover, given the multifaceted nature of many businesses, it is unclear how an existing business relationship with one aspect of a company may affect that company's other branches. For example, will having local telephone service with Bell mean that a consumer may be vulnerable to unsolicited telecommunications from Bell Mobility, Bell ExpressVu, *The Globe and Mail* or any other enterprise under the BCE Inc. banner? These considerations lead journalist Hamilton to say, "So the end result, when you consider the charity and 'existing relationship' exemptions in the amendments, is that Canadians will be getting a do-not-call list that doesn't stop a vast majority of the unsolicited calls we already receive."(30)

Another commentator deplored the "laundry list of exceptions" to the do not call list and suggested that the bill as amended and passed is of "only marginal value" in stemming the tide of unwanted telephone solicitations.(31) This commentator earlier remarked that the bill, as amended, was "an embarrassing shell of its original self, rendered practically useless under the onslaught of lobby groups determined to thwart any attempt to limit their ability to call consumers at all hours of the day."(32)

On the other hand, one journalist deemed Bill C-37 "that rarest of legislative entities: an act of Parliament that could actually improve the quality of your life."(33) This observer said that, despite the exemptions in the bill, the do not call list "should immeasurably reduce harassing phone calls."

An editorial published just after the law was passed called the new legislation "a gift to Canadians who can't stand receiving sales pitches over the phone," and further characterized the do not call list as striking "a small blow for the average harried Canadian, [that] may permit a few undisturbed minutes more in the bath."(34)

---

(30) *Ibid.*

(31) M. Geist, "Mixed achievements from a minority government; When tech-law policies are tallied, federal Liberals have a spotty record," *Ottawa Citizen*, 8 December 2005, p. E7.

(32) M. Geist, "Letting telemarketers ring: Government caves in to lobbyists on do-not-call law," *Ottawa Citizen*, 27 October 2005, p. F8.

(33) J. Ibbitson, "Bored of the rings? Stop telemarketers," *The Globe and Mail*, 11 November 2005, p. A6.

(34) Editorial, "Don't call us. Really," *The Globe and Mail*, 30 November 2005.

C. Next Steps

Now that this legislation has been passed by Parliament, the CRTC is expected to begin public consultations with interested parties to work out details of the national do not call registry. Presumably those consultations will address the concerns raised by supporters and opponents of the amendments made by Bill C-37.

Résumé législatif **LS-501F**

PROJET DE LOI C-37 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS

Sam N.K. Banks
Division du droit et du gouvernement

Le 7 février 2005
Révisé le 8 décembre 2005

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service d'information et de recherche parlementaires

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-37

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	13 décembre 2004
Renvoi au comité :	7 février 2005
Rapport du comité :	13 juin 2005
Étape du rapport et deuxième lecture :	20 octobre 2005
Troisième lecture :	24 octobre 2005

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
Première lecture :	25 octobre 2005
Deuxième lecture :	2 novembre 2005
Rapport du comité :	22 novembre 2005
Étape du rapport :	23 novembre 2005
Troisième lecture :	24 novembre 2005

Sanction royale : 25 novembre 2005

Lois du Canada 2005, ch. 50

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

CONTEXTE 1

A. Le problème 1

B. Le cadre réglementaire existant 2

C. Les solutions proposées 3
1. Pouvoir d'imposer des amendes 3
2. Capacité de déléguer diverses tâches administratives 3
3. Création d'une liste d'exclusion nationale 4

DESCRIPTION ET ANALYSE 4

A. Liste d'exclusion nationale 5

B. Exemption relative à la liste d'exclusion 5

C. Régime de sanctions administratives 8

D. Moyens de défense 9

E. Prescription 9

F. Examen 10

G. Entrée en vigueur 10

COMMENTAIRE 10

A. Commentaires de télévendeurs 11

B. Couverture médiatique 13

C. Prochaines étapes 17

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-37 : LOI MODIFIANT LA LOI SUR LES TÉLÉCOMMUNICATIONS*

CONTEXTE

Le projet de loi C-37 : Loi modifiant la Loi sur les télécommunications, traite des télécommunications non sollicitées, c'est-à-dire les appels de télémarketing, au Canada. Il a été déposé à la Chambre des communes et a fait l'objet d'une première lecture le 13 décembre 2004. Il a été renvoyé au Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes le 7 février 2005. Le 13 juin 2005, le Comité a fait rapport du projet de loi à la Chambre avec amendements. **D'autres amendements y ont été apportés, tant par la Chambre que par le Sénat. Le projet de loi a reçu la sanction royale le 25 novembre 2005. Il n'est pas encore en vigueur.**

A. Le problème

De nombreux Canadiens considèrent les appels de télémarketing irritants et ne veulent pas recevoir ce type de communication. D'après un sondage cité par Industrie Canada, 97 p. 100 des Canadiens se disent contrariés par ces appels[1].

---

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Industrie Canada, *Le ministre de l'Industrie dépose un projet de loi visant l'établissement d'une liste nationale des abonnés auto-exclus*, communiqué, 13 décembre 2004 (http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be32748525648200 68dc64/85256a5d006b972085256f6900584999!OpenDocument).

B. Le cadre réglementaire existant

Le Conseil de la radiodiffusion et des télécommunications canadiennes (CRTC ou « le Conseil ») réglemente les télécommunications et le télémarketing, cette dernière activité étant autorisée par l'article 41 de la *Loi sur les télécommunications* (la *Loi*; 1993, ch. 38)[2].

Le CRTC définit le télémarketing comme suit : « l'utilisation d'installations de télécommunication pour loger des appels non sollicités à des fins de sollicitation qui s'entend de la vente ou de la promotion d'un produit ou d'un service, ou de la sollicitation d'argent ou d'une valeur pécuniaire, directement ou indirectement et au nom d'une autre partie. La sollicitation comprend la sollicitation de dons par des organismes de bienfaisance et en leur nom. »[3]

Selon les règles actuelles du CRTC, les télévendeurs doivent retirer de leur liste de numéros de téléphone le nom et le numéro de téléphone de tout client qui en fait la demande et tenir une liste d'exclusion qui doit demeurer en vigueur pendant trois ans. La liste d'exclusion (ou liste de numéros de téléphone exclus) est propre à une entreprise donnée, ce qui fait que le client doit présenter des demandes distinctes à chacune des entreprises dont il ne veut plus recevoir d'appels pour que son numéro de téléphone soit retiré de leur liste.

La pénalité imposée aux télévendeurs qui ne respectent pas cette règle et les autres règles en vigueur est le débranchement ou la suspension de service par le fournisseur de services de télécommunication. Le CRTC dispose d'un autre instrument d'application : il peut délivrer une ordonnance de suspension ou de débranchement du service, ainsi qu'une ordonnance qui interdit à tous les fournisseurs de services de rebrancher le télévendeur fautif pendant une certaine période.

La *Loi* prévoit aussi la possibilité de poursuites au criminel en cas de violation d'une ordonnance du CRTC relativement aux appels de télémarketing. Sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, le contrevenant encourt une amende maximale de 10 000 $ ou 25 000 $ en cas de récidive; une personne morale encourt une amende maximale de 100 000 $

---

(2) Selon cet article :

> Le Conseil peut, par ordonnance, interdire ou réglementer, dans la mesure qu'il juge nécessaire – compte tenu de la liberté d'expression – pour prévenir tous inconvénients anormaux, l'utilisation par qui que ce soit des installations de télécommunication de l'entreprise canadienne en vue de la fourniture de télécommunications non sollicitées.

(3) CRTC – Décision de télécom CRTC 2004-35.

ou 250 000 $ en cas de récidive[4]. Ces dispositions sont rarement appliquées, et le CRTC n'a pas le pouvoir d'imposer ces amendes.

Les télévendeurs ne semblent pas se laisser dissuader par les règles actuelles[5].

C. Les solutions proposées

1. Pouvoir d'imposer des amendes

Dans son examen des règles du télémarketing rendu public en mai 2004, le CRTC fait remarquer que « l'accroissement de l'efficacité des règles actuelles réside principalement dans l'application »[6].

Le Conseil dit qu'il est essentiel, pour assurer une meilleure application, qu'il ait le pouvoir d'imposer des amendes appropriées aux télévendeurs qui enfreignent les règles.

Signalant que le Parlement a accordé le pouvoir d'imposer des « sanctions administratives pécuniaires » à de nombreux autres organismes et ministères, le Conseil voudrait que ce pouvoir lui soit accordé comme moyen d'assurer le respect de la *Loi*. Il soutient que ce pouvoir « donne la souplesse et le temps nécessaires pour réagir de façon efficiente aux infractions qui ne justifient pas de poursuites au criminel ou d'autres instances longues et coûteuses »[7]. Ce pouvoir aurait également un « effet dissuasif important »[8] sur les télévendeurs qui pourraient être tentés de ne pas respecter les règles.

2. Capacité de déléguer diverses tâches administratives

Le Conseil est également d'avis qu'il serait avantageux de déléguer divers pouvoirs à un administrateur chargé de traiter les plaintes de télémarketing, mais, ici encore, il mentionne l'absence d'un pouvoir conféré par la *Loi*[9].

---

(4) *Loi sur les télécommunications*, al. 73(2)c).

(5) CRTC – Décision de télécom CRTC 2004-35, paragr. 84 et 85.

(6) *Ibid.*, paragr. 83. Voir aussi les paragr. 86 à 88.

(7) *Ibid.*, paragr. 88.

(8) *Ibid.*

(9) *Ibid.*, paragr. 90.

3. Création d'une liste d'exclusion nationale

Le Conseil reconnaît que – et il s'agit peut-être là d'un point encore plus important – des listes d'exclusion distinctes pour chaque télévendeur sont moins efficaces et représentent un fardeau plus lourd pour les consommateurs, qui doivent communiquer avec chaque télévendeur individuellement pour faire retirer leur nom de sa liste de numéros de téléphone. De l'avis du Conseil, il serait plus efficace d'établir une liste d'exclusion nationale sur laquelle les consommateurs pourraient s'inscrire une seule fois pour mettre fin à tous les appels de télémarketing indésirables.

Cependant, le CRTC a indiqué qu'il serait inefficace d'établir une liste nationale sans disposer d'importantes mesures d'exécution et d'application[10], lesquelles font actuellement défaut dans la loi existante.

Le présent projet de loi vise à mettre en œuvre les trois solutions proposées.

À l'étape de l'étude en comité, le projet de loi a été amendé afin d'ajouter plusieurs nouveaux articles à la *Loi sur les télécommunications*. Les amendements disposent que le Conseil remettra au Ministre un rapport annuel sur l'utilisation de la liste d'exclusion nationale et qu'un examen de l'application des dispositions relatives à cette liste aura lieu trois ans après l'entrée en vigueur de la *Loi*.

L'élément le plus important est peut-être le fait que le projet de loi a été amendé afin d'exempter certains intervenants – notamment les organismes de bienfaisance, les « relations d'affaires » en cours, les partis politiques, **les journaux** et les responsables de sondages – de l'application de la liste d'exclusion nationale. Autrement dit, les appels effectués par ces groupes ne seront pas interdits en vertu de la *Loi sur les télécommunications* modifiée.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-37 ne contient que trois articles.

L'article premier modifie le pouvoir du CRTC de réglementer les télécommunications non sollicitées au sens de l'article 41 de la *Loi* par l'adjonction à celle-ci des articles 41.1 à 41.7 proposés. Le Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des

---

(10) *Ibid.*, paragr. 91 à 93.

sciences et de la technologie de la Chambre des communes a amendé le projet de loi par l'adjonction des articles 41.6 et 41.7 de la *Loi* dans l'article premier du projet de loi et par l'ajout de l'article 2.1 au projet de loi.

A. Liste d'exclusion nationale

Les dispositions proposées établissent le cadre législatif nécessaire pour la création et l'administration d'une liste d'exclusion nationale (art. 41.1).

L'article premier du projet de loi donne au Conseil le pouvoir de gérer des banques de données ou des systèmes informatiques dans le cadre d'un service national de numéros de téléphone exclus (art. 41.2). Il autorise également le Conseil à déléguer l'exploitation de ce service à une tierce partie (art. 41.3).

L'article premier du projet de loi autorise aussi le délégataire à imposer des tarifs pour l'exercice des pouvoirs qui lui sont délégués (art. 41.4), et il donne au Conseil le pouvoir de régir les tarifs imposés par le délégataire de même que les modalités d'exercice des pouvoirs qu'il a délégués au délégataire (art. 41.5).

B. Exemption relative à la liste d'exclusion nationale

Le nouvel article 41.6 de la *Loi*, ajouté par l'article premier du projet de loi, précise que le Conseil doit remettre au Ministre un rapport sur l'utilisation de la liste d'exclusion nationale pour l'exercice précédent. Ce rapport annuel doit faire état des dépenses et des coûts se rattachant à la liste, du nombre d'entreprises de télémarketing qui y accèdent et des incohérences parmi les mesures prises par le Conseil au titre de l'article 41 de la *Loi* quant à son utilisation, et présenter une analyse de son efficacité. **Lorsqu'il a étudié le projet de loi, le Sénat a amendé cet article de manière à ce que le CRTC soit tenu de déposer ce rapport annuel devant les deux chambres du Parlement, et non seulement devant la Chambre des communes, comme c'était le cas auparavant.**

Dans le cadre de son étude du projet de loi, le Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie a établi des exemptions, qui sont énoncées au nouvel article 41.7. La disposition législative proposée n'interdit pas les télécommunications non sollicitées faites par les parties suivantes ou pour leur compte :

- un organisme de bienfaisance enregistré, au sens du paragraphe 248(1) de la *Loi de l'impôt sur le revenu*;

- un parti politique qui est un parti enregistré au sens du paragraphe 2(1) de la *Loi électorale du Canada* ou qui est enregistré en vertu des lois provinciales aux fins d'une élection provinciale ou municipale;

- un candidat à l'investiture, un candidat à la direction ou un candidat d'un parti politique;

- un regroupement de membres d'un parti politique.

La disposition n'interdit pas non plus les appels effectués à seule fin de proposer un abonnement à un journal largement diffusé. Cet ajout à la liste des exemptions à la liste d'exclusion nationale a été apporté par la Chambre des communes à l'étape de la troisième lecture du projet de loi.

Elle n'interdit pas non plus les télécommunications non sollicitées à une personne avec qui l'appelant a une relation d'affaires en cours et qui n'a pas demandé à ce dernier de ne plus l'appeler, ni les télécommunications non sollicitées faites dans l'unique but de recueillir des renseignements dans le cadre d'un sondage auprès du public.

Le nouvel article 41.7(2), ajouté par amendement, donne une définition des termes « candidat », « candidat à la direction », « candidat à l'investiture » et « relation d'affaires ». Ce dernier terme est expliqué comme suit :

> Relation d'affaires en cours qui a été créée par une communication volontaire dans les deux sens entre la personne faisant la télécommunication et le destinataire et qui découle :
>
> *a*) soit de l'achat de services ou de l'achat ou de la location de produits par le destinataire, au cours des dix-huit mois précédant la date de la télécommunication, auprès de la personne ou de l'organisme pour le compte duquel la télécommunication est faite;
>
> *b*) soit d'une demande – y compris une demande de renseignements – présentée, au cours des six mois précédant la date de la télécommunication, par le destinataire relativement à un produit ou un service offert par la personne ou l'organisme pour le compte duquel la télécommunication est faite;
> *c*) soit de tout autre contrat, conclu par écrit entre le destinataire de la télécommunication et la personne ou l'organisme pour le compte duquel elle est faite, qui est toujours en vigueur ou qui est venu à échéance dans les dix-huit mois précédant la télécommunication.

Deux autres amendements apportés à l'étape de l'étude en comité complètent l'article 41.7. Conformément au paragraphe 41.7(3), la personne qui jouit d'une exemption est tenue de préciser l'objet ainsi que le nom de la personne ou de l'organisme pour le compte duquel la télécommunication est faite. Aux termes du paragraphe 41.7(4), la personne ou l'organisme doit maintenir sa propre liste d'exclusion et veiller à ce qu'aucune télécommunication ne soit faite pour son compte à une personne qui a demandé de ne pas recevoir de telles télécommunications.

Ainsi, conformément à ces amendements, les personnes ou les organismes précisés au paragraphe 41.7(1) peuvent faire des télécommunications non sollicitées. Toutefois, si le destinataire d'une télécommunication demande à être inscrit sur la liste d'exclusion de ces personnes ou de ces organismes, les appels subséquents à ce destinataire sont interdits.

Plusieurs amendements ont été apportés par la Chambre des communes à l'étape du rapport et à celle de la deuxième lecture. Sauf dans un cas, il s'agissait d'amendements mineurs destinés à assurer une certaine concordance avec les modifications apportées au moment de l'étude en comité. L'un d'entre eux, par exemple, consistait tout simplement à changer un numéro d'article, de 41.5 à 41.7, du fait que le projet de loi modifié proposait l'ajout de deux nouveaux articles à la *Loi*.

D'autres amendements apportés par la Chambre faisaient suite à un changement de terminologie en français, la « liste nationale de numéros de téléphone exclus » de la version originale devenant la « liste d'exclusion nationale ».

La Chambre a apporté un changement de fond au projet de loi, à l'étape du rapport et de la deuxième lecture. Elle a ajouté à la *Loi* le paragraphe 41.7(5), afin d'éviter que les paragraphes 41.7(3) et (4) ne s'appliquent aux appels dans le cadre d'un sondage. De cette façon, les personnes qui font des appels dans l'unique but de recueillir des informations pour un sondage public ne sont pas tenues de dévoiler le but de leur appel ni le nom de la personne ou de l'organisme pour le compte duquel l'appel est fait, ni de tenir et de suivre leur propre liste d'exclusion.

C. Régime de sanctions administratives

L'article 2 du projet de loi propose de nombreuses modifications à la partie V de la *Loi*, qui porte sur les enquêtes et le contrôle d'application.

Le projet de loi prévoit l'adjonction, après l'article 72 de la *Loi*, d'une section intitulée « Régime de sanctions administratives ». Ces dispositions donnent au Conseil, comme il l'a demandé, le pouvoir d'imposer des sanctions administratives pécuniaires à titre de mesure d'application de la *Loi*. Elles permettent également au Conseil de déléguer à une tierce partie divers pouvoirs administratifs, d'enquête, d'inspection et d'exécution.

Le nouvel article 72.01 de la *Loi* prévoit que toute contravention ou tout manquement à une mesure prise par le Conseil au titre de l'article 41 de la *Loi* constitue une violation. Ainsi, tout appel de télémarketing logé à un numéro figurant sur la liste d'exclusion constitue une violation.

Une violation expose son auteur à une pénalité maximale dont le montant peut atteindre 1 500 $ par infraction (c.-à-d. par appel importun). La pénalité maximale, dans le cas d'une personne morale, est de 15 000 $ par infraction. L'article original, qui prévoyait des pénalités fixes de 1 500 $, dans le cas d'une personne physique, et de 15 000 $, dans le cas d'une personne morale, le montant de la pénalité, a été amendé par le Sénat afin de donner un peu de souplesse dans l'établissement du montant de la pénalité imposée pour toute infraction relative à la liste d'exclusion.

Le Conseil obtient le pouvoir de désigner des personnes pour l'administration des règles sur le télémarketing en vertu de l'article 41 de la *Loi*. L'agent verbalisateur peut demander aux télévendeurs des rapports périodiques ou des renseignements sous d'autres formes nécessaires à l'application de la *Loi* (art. 72.06).

L'agent verbalisateur peut procéder à la visite de tout lieu, s'il croit, en se fondant sur des motifs raisonnables, qu'il peut s'y trouver des renseignements concernant l'application de l'article 41 (par. 72.06(1)). Cependant, dans le cas d'un local d'habitation, il doit obtenir un mandat, sur demande *ex parte*, auprès d'un juge de paix, sur la foi d'une dénonciation sous serment, avant de procéder à la visite du lieu (par. 72.06(2)).

L'article 72.07 proposé expose en détail le contenu du procès-verbal, qui doit mentionner : le nom de l'auteur présumé de la violation, la pénalité prévue et la faculté de payer la pénalité ou de présenter au Conseil des observations relativement à la violation. Le projet de

loi donne donc à l'intéressé la possibilité de contester le procès-verbal. Le procès-verbal doit également mentionner le fait que le non-exercice de la faculté de payer la pénalité ou de présenter au Conseil des observations vaut aveu de responsabilité et permet au Conseil d'imposer la pénalité (al. 72.07(2)*c*)).

Si l'auteur présumé décide de présenter au Conseil des observations relativement au procès-verbal, le Conseil doit déterminer, selon la prépondérance des probabilités, la responsabilité de l'intéressé (par. 72.08(2)). Lorsque le Conseil détermine, selon la prépondérance des probabilités, qu'une violation a été commise, il peut imposer la pénalité prévue à l'article 72.01.

Lorsqu'il est établi qu'il y a eu violation, le Conseil doit remettre à son auteur copie de la décision, de même qu'un avis du droit d'examen ou d'appel de la décision, ainsi que le prévoient les articles 62 et 64 de la *Loi*.

La pénalité constitue une créance dont le recouvrement peut être poursuivi à ce titre. Cependant, le droit d'entamer une action en recouvrement est assujetti à une prescription de cinq ans (par. 72.09(2)).

D. Moyens de défense

La personne peut faire valoir qu'elle a pris les précautions voulues pour prévenir la violation (par. 72.1(1)). Cela signifie qu'elle peut invoquer en défense le fait qu'elle a déployé tous les efforts raisonnables pour s'assurer que les mesures prises étaient conformes à la loi. Si cette preuve est jugée admissible, elle constitue un moyen de défense.

Les règles et les principes de la common law qui font d'une circonstance une justification ou une excuse relativement à une violation des règles concernant le télémarketing s'appliquent (par. 72.1(2)). Ainsi, à moins d'être expressément exclues par la *Loi* ou incompatibles avec celle-ci, toutes les excuses et les justifications disponibles en common law peuvent être utilisées pour excuser ou justifier la violation des règles concernant le télémarketing.

E. Prescription

Les procédures en violation se prescrivent par deux ans à compter de la date où le Conseil a eu connaissance des éléments constitutifs de la violation (par. 72.12(1)).

De même, le recouvrement de la créance se prescrit par cinq ans à compter de la date à laquelle elle est devenue exigible (par. 72.09(2)).

F. Examen

Le nouvel article 2.1 prévoit qu'un comité parlementaire procède à l'examen de l'application des dispositions édictées par le projet de loi trois ans après son entrée en vigueur.

G. Entrée en vigueur

L'article 3 prévoit que le projet de loi entrera en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Le projet de loi C-32 établit le cadre de certains changements apportés à la réglementation des appels de télémarketing.

Dans sa forme initiale, le projet de loi ne comportait pas d'exemption relative à la liste d'exclusion nationale. Il était prévu que, si le projet de loi était adopté, le CRTC entreprendrait une série de consultations auprès de l'industrie et des consommateurs afin de décider de la meilleure façon de l'appliquer. On croyait que ces consultations permettraient d'établir les modalités d'utilisation de la liste et les coûts connexes, et de déterminer si les entreprises pouvaient être autorisées à communiquer avec leurs clients figurant ou non sur la liste d'exclusion et si certains organismes, notamment ceux qui ont des relations d'affaires, les organismes de charité ou les partis politiques pouvaient jouir d'une exemption relative à la liste d'exclusion.

Les amendements apportés au projet de loi à l'étape de l'étude **et ajoutés par la Chambre** en comité prévoient toutefois des exemptions. Fait à noter, ils exigent que les personnes ou les organismes jouissant d'une exemption maintiennent leur propre liste d'exclusion de sorte que les personnes qui souhaitent ne pas recevoir d'appels d'organismes de charité ou de partis politiques, entre autres, puissent demander à ce qu'on ne les rappelle pas.

Il y aura ainsi plus d'une liste d'exclusion sur laquelle les Canadiens devront s'inscrire pour ne plus recevoir de télécommunications non sollicitées : une liste pour bloquer

tous les appels effectués par des personnes ou des organismes qui n'ont *pas* d'exemption relative à la liste et d'autres listes pour bloquer les appels provenant de personnes ou d'organismes jouissant de cette exemption.

On prévoit que dès que la liste d'exclusion nationale entrera en vigueur, les Canadiens qui ne veulent pas recevoir d'appels de télémarketing de la part des personnes et organismes non exemptés pourront faire un seul appel sans frais à un registre central ou peut-être remplir un formulaire en direct pour faire ajouter leur numéro de téléphone à la liste. Les télévendeurs seront tenus de télécharger régulièrement la liste et de la respecter.

Il est prévu que le registre sera financé selon un système de recouvrement des coûts auprès des télévendeurs eux-mêmes.

Il semble que la création d'une liste d'exclusion nationale recueille un appui considérable. Les documents d'information d'Industrie Canada concernant ce projet de loi font état d'un sondage Environics réalisé en 2004 selon lequel 79 p. 100 des répondants interviewés ont affirmé appuyer la création d'une liste d'exclusion nationale et 66 p. 100 ont indiqué être disposés à se prévaloir d'un tel service[(11)]. Selon le même sondage, 97 p. 100 des Canadiens ont dit être contrariés par les appels de télémarketing non sollicités.

Aux États-Unis, un registre similaire de numéros de téléphone exclus s'est avéré très populaire. Créé à la fin de 2003, il contient actuellement 65 millions d'inscriptions, soit un peu plus de la moitié de tous les ménages. En plus d'être populaire, il semble efficace : « Plus de la moitié des personnes inscrites sur la liste disent ne plus recevoir d'appels et d'autres déclarent que le nombre d'appels est passé de 30 à moins de cinq par mois. »[(12)] Les amendes pour appels non sollicités peuvent atteindre 11 000 $US pour chaque plainte formulée.

A. Commentaires des télévendeurs

Bien entendu, certains télévendeurs n'appuient pas les dispositions législatives proposées.

---

(11) Industrie Canada (2004).

(12) J. Fitzpatrick, « Legislation will offer relief from telemarketers », *The Chronicle Herald* [Halifax], 27 décembre 2004, p. C1 [traduction].

Selon l'un d'entre eux, les appels de télémarketing donnent des résultats : « Les dernières statistiques montrent que 18 p. 100 des appels se traduisent par une vente – c'est plus efficace que toutes les autres formes de publicité. » Le télémarketing « permet aux entreprises de vendre pour des millions de dollars de produits [et donne] à des milliers de personnes la possibilité de gagner leur vie »[13].

Selon cet observateur, les règles actuelles concernant le télémarketing suffisent pour réglementer les télévendeurs au moyen de « listes d'exclusion volontaires ou propres à l'entreprise, une norme de l'industrie à laquelle se plient les entreprises honnêtes depuis des années »[14]. D'autres disent que l'inscription sur une liste de ce genre prive le consommateur de « la chance d'être informé de nouveaux produits et services susceptibles d'améliorer sa vie d'une certaine façon, en plus d'enlever à l'entreprise la possibilité de joindre directement le consommateur »[15].

En outre, certains observateurs ont fait remarquer qu'il existe une autre solution à l'ajout d'autres règles et à l'alourdissement de la bureaucratie : lorsqu'il reçoit l'appel d'un télévendeur, le consommateur peut demander à être inscrit sur la liste d'exclusion de cette entreprise et ensuite raccrocher.

Par contre, l'Association canadienne du marketing (ACM) appuie le projet de loi. De fait, elle demande instamment la création d'un registre national de numéros de téléphone exclus depuis 2001.

L'ACM est la plus importante association du marketing au Canada. Elle compte 800 sociétés membres appartenant à un vaste éventail de secteurs de marketing, y compris de grandes institutions financières, des assureurs, des éditeurs, des détaillants, des organisations caritatives, des agences, des entreprises de marketing personnalisé, de même que des cybercommerçants et des entreprises de marketing sur Internet.

L'ACM gère sa propre version d'un registre de numéros de téléphone exclus pour le compte de ses membres depuis 1988, mais les mesures à sa disposition se limitent à retirer le

---

(13) Stan Body, « Don't call us, we'll call you », Lettres, *Edmonton Journal*, 19 décembre 2004, p. A17 [traduction].

(14) *Ibid.* [traduction].

(15) *Ibid.* [traduction].

statut de membre aux télévendeurs qui ne tiennent pas compte de sa liste. En outre, l'organisation ne peut pas surveiller les télévendeurs qui ne sont pas membres de l'Association.

Selon John Gustavson, président et directeur général de l'ACM :

> Nous croyons qu'un service obligatoire de retrait de numéros de téléphone pour toutes les entreprises qui utilisent le téléphone pour faire connaître leurs biens et leurs services à des clients éventuels constitue le moyen le plus efficace de cesser d'ennuyer les consommateurs avec le télémarketing. Du même coup, ce service aidera à protéger la viabilité d'un instrument de marketing qui fournit de l'emploi à plus de 270 000 Canadiens et qui génère pour plus de 16 milliards de dollars de vente chaque année.(16)

De plus, l'ACM soutient qu'un registre de numéros de téléphone exclus permettrait d'accroître l'efficacité des télévendeurs, parce que ceux-ci cibleraient uniquement les consommateurs qui sont disposés à écouter leur message.

B. Couverture médiatique

L'idée d'une liste d'exclusion nationale a suscité un certain intérêt dans les médias. La couverture a été pour la majeure partie favorable, citant aussi bien le sondage Environics selon lequel la majorité des Canadiens appuient cette mesure et s'inscriraient probablement sur une liste d'exclusion nationale, que la loi américaine sur le même sujet adoptée récemment et qui semble jouir de la faveur populaire(17).

Certains se sont dit préoccupés par la tenue d'une liste d'exclusion nationale en raison de « la remarquable incompétence dont a fait preuve [le gouvernement fédéral] dans le cas du registre national des armes à feu, dont le coût a monté en flèche et dépasse maintenant le

---

(16) Association canadienne du marketing, *Canadian Marketing Association welcomes legislation to create national do-not-call service*, communiqué, 13 décembre 2004 [traduction] (http://www.the-cma.org/newsroom/newsrelease131204.cfm).

(17) Voir, par exemple, Fitzpatrick (2004); Forum : « 'Don't call' list the perfect gift », *The StarPhoenix* [Saskatoon], 17 décembre 2004; p. A14; Opinion : « Putting a hold on telemarketers », *The Edmonton Journal*, 14 décembre 2004, p. A14; J. Ibbitson, « Not coming to a phone near you », *The Globe and Mail* [Toronto], 14 décembre 2004, p. A4; Éditorial : « Don't-call-us legislation is most welcome, with one reservation », *The Vancouver Sun*, 14 décembre 2004, p. A14.

milliard de dollars »[18]. À ce sujet, un observateur a déclaré : « Un registre canadien pourrait être efficace et populaire également. Cependant, comme le montre le registre fédéral des armes à feu, Ottawa est remarquablement doué pour transformer un projet modeste en un fiasco d'un milliard de dollars. Le projet sera intéressant seulement si les fonctionnaires peuvent le réaliser simplement et de façon économique. »[19]

Un autre observateur a proposé une démarche différente, c'est-à-dire que le consommateur se fasse inscrire sur une liste de numéros à appeler plutôt que sur une liste d'exclusion. En d'autres termes, pour quelle raison faudrait-il que ce soit les personnes qui reçoivent les appels qui fassent retirer leur nom des listes de numéros de téléphone? « Pourquoi ne pas supposer que personne n'est sur la liste de numéros de téléphone à part ceux qui s'y sont inscrits? »[20]

D'autres observateurs se sont dit préoccupés par la nécessité de divulguer encore des renseignements personnels (nom, numéro de téléphone) dans une autre banque de données et ils s'inquiètent de la sécurité de cette information[21].

Les détracteurs du projet de loi mettent en doute la nécessité même d'une réglementation et se demandent plutôt pour quelle raison les Canadiens ne raccrochent tout simplement pas lorsqu'ils reçoivent des appels de télémarketing non sollicités[22]. Certains laissent entendre que « ce n'est pas un problème dont le règlement nécessite l'intervention du gouvernement »[23]. Certains sont d'avis que le projet de loi est un exemple de surréglementation et d'« excès de zèle »[24] qui menace d'« étouffer l'industrie et de faire disparaître des emplois »[25].

---

(18) Éditorial, *The Vancouver Sun*, 14 décembre 2004, p. A14 [traduction].

(19) Éditorial : « Can Ottawa run a registry? », *The Calgary Herald*, 14 décembre 2004, p. A12 [traduction].

(20) C. Gordon, « Timely government whacking », *The Guardian* [Charlottetown], 21 décembre 2004, p. A6 [traduction].

(21) Opinion, *The Edmonton Journal*, 14 décembre 2004.

(22) Éditorial : « Has it come to this? », *The Winnipeg Sun*, 21 décembre 2004, p. 10; Éditorial : « Hang up on this law! », *The Edmonton Sun*, 19 décembre 2004, p. 15.

(23) Éditorial, *The Winnipeg Sun*, 21 décembre 2004 [traduction].

(24) Éditorial, *The Edmonton Journal*, 19 décembre 2004 [traduction].

(25) Stan Body, « I'm a telemarketer and I resent the labelling », Lettres, *The Whitehorse Star*, 20 décembre 2004, p. 8 [traduction].

Après que le projet de loi a été publié avec les amendements apportés par le Comité permanent de l'industrie, des ressources naturelles, des sciences et de la technologie de la Chambre des communes, le journaliste des affaires du *Toronto Star*, Tyler Hamilton, a mentionné que les amendements pourraient en fait faire augmenter le nombre d'appels non sollicités reçus en soirée[26]. Étant donné que les organismes de bienfaisance sont à l'origine d'un grand nombre de télécommunications non sollicitées, le fait de leur accorder une exemption leur permettra de s'en tirer à bon compte[27]. Selon les résultats d'un sondage d'Environics sur le télémarketing qui font partie des documents d'information d'Industrie Canada concernant le projet de loi, « parmi ceux qui s'inscriraient probablement à ce service, 66 p. 100 ne voudraient pas recevoir d'appels provenant d'organismes de bienfaisance qui collectent des fonds »[28]. Faisant état de ces données, le journaliste a déclaré : « Si la liste d'exclusion est véritablement un outil de protection du consommateur, les désirs de celui-ci ne devraient-ils pas se refléter dans le produit? »[29].

D'autres difficultés pourraient découler du fait que les nouveaux amendements accordent une exemption relative à la liste aux commerçants qui ont une « relation d'affaires » avec des consommateurs. L'amendement définit cette relation de manière qu'elle englobe les transactions commerciales des 18 mois précédents. En raison de cette exemption, les consommateurs pourraient recevoir des télécommunications non sollicitées jusqu'à 18 mois après avoir mis fin à la relation d'affaires. Leur nom pourrait être inscrit sur la liste d'exclusion de l'entreprise, mais il leur incomberait d'en faire la demande. Puisque de nombreuses entreprises tiennent déjà leur propre liste d'exclusion et respectent la demande des consommateurs qui ne veulent plus recevoir d'appels, on pourrait dire que l'amendement ne modifie pas sensiblement la situation actuelle.

De plus, compte tenu de la nature multidimensionnelle de beaucoup d'entreprises, on se demande quelle sera l'incidence d'une relation d'affaires en cours avec un secteur d'une

---

(26) Tyler Hamilton, « Hang up on phone marketers' lobbying », *The Toronto Star*, 30 mai 2005, p. D1.

(27) *Ibid.*, citant le conseiller juridique du Centre pour la défense de l'intérêt public à Ottawa.

(28) Industrie Canada, *Le ministre de l'Industrie dépose un projet de loi visant l'établissement d'une liste nationale des abonnés auto-exclus*, communiqué 13 décembre 2004 (http://www.ic.gc.ca/cmb/welcomeic.nsf/7b9e8b9e49be3274852564820068dc64/85256a5d006b972085256f6900584999!OpenDocument).

(29) Hamilton, 2005 [traduction].

entreprise sur les autres secteurs de cette même entreprise. Par exemple, le fait d'être abonné au service téléphonique local de Bell Canada exposera-t-il le consommateur à recevoir des télécommunications non sollicitées de Bell Mobilité, de Bell ExpressVu, du *Globe and Mail* et de toute autre entreprise de BCE? Ces questions ont incité le journaliste Tyler Hamilton à déclarer que, compte tenu des exemptions pour les organismes de bienfaisance et les « relations d'affaires » que prévoient les amendements, les Canadiens pourront figurer sur une liste d'exclusion qui ne les empêchera pas de recevoir la plupart des télécommunications non sollicitées qu'ils reçoivent déjà[30].

Un autre observateur a déploré les très nombreuses exceptions à la liste d'exclusion et souligné le peu d'utilité de la version amendée et adoptée du projet de loi pour endiguer le flot de démarches téléphoniques non désirées[31]. Le même observateur avait qualifié plus tôt le projet de loi amendé de « honteuse caricature de la version originale qui, martelée par les groupes d'intérêts bien résolus à s'opposer à toute tentative de restriction de leur capacité d'appeler les consommateurs à toute heure du jour, a été rendue pratiquement inutile »[32].

Par contre, un journaliste trouvait que le projet de loi C-37 était « quelque chose de rare : une loi fédérale pouvant réellement améliorer notre qualité de vie »[33]. De l'avis de cet observateur, la liste d'exclusion, malgré les exemptions prévues dans la loi « devrait réduire infiniment le nombre d'appels importuns ».

Un éditorial publié juste après l'adoption du projet de loi décrivait ce dernier comme « un cadeau fait aux Canadiens qui ne peuvent plus supporter le baratin publicitaire au téléphone ». On y lisait également que la liste d'exclusion apportait « un léger soulagement aux Canadiens, qui pourront dorénavant se prélasser quelques minutes de plus dans leur baignoire sans se faire déranger »[34].

---

(30) ***Ibid.***

(31) **M. Geist, « Mixed achievements from a minority government; When tech-law policies are tallied, Liberals have a spotty record », *Ottawa Citizen*, 8 décembre 2005, p. E7.**

(32) **M. Geist, « Letting telemarketers ring: Government caves in to lobbyists on do-not-call law », *Ottawa Citizen*, 27 octobre 2005, p. F8 [traduction].**

(33) **J. Ibbitson, « Bored of the rings? Stop telemarketers », *The Globe and Mail*, 11 novembre 2005, p. A6 [traduction].**

(34) **Éditorial : « Don't call us. Really », *The Globe and Mail*, 30 novembre 2005 [traduction].**

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

C. Prochaines étapes

Maintenant que le projet de loi a été adopté par le Parlement, on s'attend à ce que le CRTC entame des consultations publiques auprès des parties intéressées en vue de préciser le détail du registre national des numéros de téléphone exclus. Ces consultations porteront sans doute sur les préoccupations soulevées par les partisans et les adversaires des modifications apportées par le projet de loi C-37.